

Szydłowiec, dnia 31 lipca 2026r.

4175-0 Pa 16.2026

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
VIII Wydział Zamiejscowy
w Radomiu
ul. Słowackiego 7

za pośrednictwem

Rady Gminy w Orońsku

Skarżący: Prokurator
Ośrodka Zamiejscowego
Prokuratury Rejonowej w Przysusze
z siedzibą w Szydłowcu
26-500 Szydłowiec, ul. Strażacka 1A

Strona Przeciwna:
Rada Gminy w Orońsku

Skarga Prokuratora

- I. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 52 § 1 w zw. z art. 3 § 2 ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2026.poz.143 t.j. z dnia 2026.02.09) i art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2026.poz. 662 tj. 2026.05.21) zwanej dalej w skrócie u.s.g oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2021r poz. 2490) zwanej dalej w skrócie u.o.s.p **wnoszę skargę** na uchwałę Rady Gminy w Orońsku nr XIII/73/2025 z dnia 30 stycznia 2025 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ochotników, ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Orońsko biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu ćwiczeniu lub działaniu prewencyjnym
- II. Uchwale tej zarzucam istotne naruszenie prawa tj. :

- art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p poprzez niedopuszczalną modyfikację normy ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 2 zd.3 u.o.s.p i przyjęcie w §1 ust. 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych w kwocie 20,00 zł, podczas gdy ekwiwalent ten winien być naliczany za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, ponadto sformułowanie „za udział” wprowadza dowolność uznania momentu uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, podczas gdy pojęcia „za udział” odnosi się do „uczestnictwa”, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p,

- art. 2 Konstytucji RP oraz §143 w zw. z §126 ust.1 i §32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016r poz. 283), poprzez ustalenie w § 2 uchwały, że „Traci moc uchwała Nr LVII/286/2022 Rady Gminy w Orońsku z dnia 31 marca 2022 r w sprawie – ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, szkoleniu pożarniczym oraz działaniu prewencyjnym (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022r, poz.4436) „, podczas gdy ta uchwała utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 roku, a zatem z dniem, w którym została wyeliminowana podstawa prawna do jej podjęcia – tj. art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r (Dz.U. z 2024 poz. 275tj.)

III. Wskazując na powyższe i powołując się na art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt.5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnosząc o stwierdzenie nieważności w/w uchwały w całości jako sprzecznej z prawem w sposób istotny.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XIII/73/2025 z dnia 30 stycznia 2025 roku Rada Gminy w Orońsku na podstawie art. 18 ust. 2 pkt.15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r poz. 1465 ze zm.) i art. 15 ust.1,1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021r o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2024r poz.233) ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ochotników, ochotniczych straży

pożarnych z terenu Gminy Orońsko biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu ćwiczeniu lub działaniu prewencyjnym.

Uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego. Adresatami uchwały są osoby określone generalnie nie zaś imiennie. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady powiatu dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto wskazać należy, że w świetle art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna chyba, że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca doprecyzował moment, od którego naliczany jest przedmiotowy ekwiwalent pieniężny. Z brzmienia art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wyraźnie wynika, że ekwiwalent pieniężny ma być naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”. Należy przez to rozumieć, że ekwiwalent powinien zostać ustalony w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to wytyczna delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego „za każdą rozpoczętą godzinę od

zgłoszenia wyjazdu” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2025 roku, sygn. VIII SA/Wa 215/25, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2024r. sygn. VIII SA/Wa 857/24, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 lutego 2024 r. III SA/Kr 1377/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 września 2023r. sygn. II SA/01 506/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2023r. sygn. II SA/Rz 897/23).

Tymczasem w przedmiotowej uchwale organ uchwałodawczy oprócz uregulowań dotyczących wysokości ekwiwalentu odmiennie określił sposób jego naliczania przyjmując ekwiwalent „za każdą godzinę udziału” w działaniach ratowniczych lub szkoleniu, co stoi w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, zmieniając zasadę wprowadzoną w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Organ dopuszczając się modyfikacji regulacji ustawowej przyjął, iż stawka ekwiwalentu przysługuje za każdą godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub szkoleniu, pomijając ustawowy parametr wskazujący moment, w którym rozpoczyna się czas udziału w określonych działaniach, tj. moment zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, który jest niezbędny dla prawidłowego określenia wysokości przysługującego uprawnionym ekwiwalentu, naruszając w ten sposób uprawnienia strażaków ratowników i tym samym dokonując niedopuszczalnej modyfikacji art. 15 ust. 2 u.o.s.p., wypaczając sens regulacji ustawowej, z której wypływa jednoznaczna dyrektywa co do sposobu naliczania przysługującego strażakowi wynagrodzenia, co stanowi jednocześnie o istotnym naruszeniu prawa.

Pozostawienie w obrocie prawnym takich sprzecznych z upoważnieniem ustawowym zapisów może prowadzić do sporów dotyczących liczenia należnego dla strażaka ratownika OSP ekwiwalentu. Możliwe byłyby również rozbieżności co do tego, od jakiego momentu ekwiwalent powinien być naliczany np. od zgłoszenia wyjazdu, zgłoszenia gotowości czy pojawienia się w jednostce OSP.

Należy mieć na względzie, że rady gmin (miast) są upoważnione do wydawania aktów prawa miejscowego. Uchwały dotyczące omawianej materii są aktami prawa miejscowego, gdyż zawierają normy generalne i abstrakcyjne, są bowiem adresowane do każdej osoby, która jest lub będzie w przyszłości strażakiem ratownikiem OSP, zaś ich abstrakcyjność wyraża się w możliwości wielokrotnego stosowania, przy wielu działaniach i akcjach ratowniczych, a także szkoleniach i ćwiczeniach. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy

upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa, co winno skutkować nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego. Ponadto art. 7 Konstytucji RP nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 stycznia 2024 r. III SA/Łd 685/23).

Organ stanowiący uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny.

Odnosząc się do zapisów § 2 zaskarżonej uchwały jednoznacznie wynika , że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych z dnia 17 grudnia 2021 r weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku. Wcześniej kwestia ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym strażaków ochotniczych straży pożarnych regulowana była przepisami art. 28 ust.1-6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991r (Dz.U 2024.275t.j). W przepisie art. 28 ust.1 powyższej ustawy zawarta była delegacja ustawowa upoważniająca radę gminy do określenia wysokości ekwiwalentu . Zgodnie z art. 48 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych : „uchwały, o których mowa w art.15 ust. 2 ustawy, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022r”.Jednocześnie ustawa nie zawiera przepisów przejściowych , które dawałyby podstawę do utrzymania w mocy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotniczej straży pożarnej , podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy , tj. art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej , który został uchylony na mocy art. 38 pkt. 12 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych z dniem 1 stycznia 2022r , czyli z dniem wejścia w życie ustawy . Wobec braku w ustawie przepisów przejściowych w omawianym zakresie, należało uznać , że akty prawa miejscowego wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, utraciły moc z dniem wejścia w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

PROKURATOR
PROKURATURY REJONOWEJ
Anna Gondziarska

W załączeniu

- 4 odpisy skargi